

La complexité de valeurs dans la politique étrangère de l'administration Reagan face à l'Iran

Value-Complexity and the Policy of the Reagan Administration towards Iran.

André Lecours

Volume 27, numéro 3, 1996

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703628ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703628ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lecours, A. (1996). La complexité de valeurs dans la politique étrangère de l'administration Reagan face à l'Iran. *Études internationales*, 27(3), 533–551. <https://doi.org/10.7202/703628ar>

Résumé de l'article

The formulation of a policy that will satisfy several values and interests more or less compatible is a classic problem of political decision making. This phenomenon by which there can be, in a foreign policy issue for example, several divergent values and interests was named value-complexity by Alexander George. When facing a value complexity problem, a decision maker must choose some values and some interests over others. The choice he makes will not necessarily be the one made by other decision makers. This can result in a serious impediment to the decision making process.

The American foreign policy towards the Middle East faced, for the major part of the Cold War era, a value-complexity problem because it looked to reconcile four hard-to-reconcile values and interests. The Reagan government was confronted rather acutely with this problem in the making of its Iranian policies. The administration was split in at least two factions over Iran : one who thought primarily of containing the Soviet Union in the Middle East region and the other for whom the political stability of moderate regimes threatened by revolutionary Iran should be the most important priority. The existence of these factions, consequence of value-complexity, produced the making and the implementation of two distinct Iranian policies.

La complexité de valeurs dans la politique étrangère de l'administration Reagan face à l'Iran

André LECOURS*

ABSTRACT — *Value-Complexity and the Policy of the Reagan Administration towards Iran.*

The formulation of a policy that will satisfy several values and interests more or less compatible is a classic problem of political decisionmaking. This phenomenon by which there can be, in a foreign policy issue for example, several divergent values and interests was named value-complexity by Alexander George. When facing a value-complexity problem, a decisionmaker must choose some values and some interests over others. The choice he makes will not necessarily be the one made by other decisionmakers. This can result in a serious impediment to the decisionmaking process.

The American foreign policy towards the Middle East faced, for the major part of the Cold War era, a value-complexity problem because it looked to reconcile four hard-to-reconcile values and interests. The Reagan government was confronted rather acutely with this problem in the making of its Iranian policies. The administration was split in at least two factions over Iran: one who thought primarily of containing the Soviet Union in the Middle East region and the other for whom the political stability of moderate régimes threatened by revolutionary Iran should be the most important priority. The existence of these factions, consequence of value-complexity, produced the making and the implementation of two distinct Iranian policies.

La politique étrangère d'un État constitue un objet d'étude complexe, ce qui contribue à expliquer la présence de multiples écoles de pensée sur la façon de l'analyser. Chaque approche, qu'elle soit rationnelle, systémique, sociétale, bureaucratique ou cognitive¹, possède ses propres principes de base et soulève de nouveaux problèmes concernant la formulation de la politique étrangère. À cet égard, la théorie cognitive est une approche relativement nouvelle qui s'avère particulièrement intéressante². Elle insiste sur l'impact

* Étudiant à la maîtrise au Département de science politique de l'Université Laval, Québec.

1. Cet article ne vise pas à examiner l'ensemble des approches en politique étrangère. Néanmoins, à titre d'information, voici quelques références. Pour un résumé des théories réalistes apparentées à l'approche rationnelle de prise de décision, voir Charles-Philippe DAVID *et al.*, *Les études stratégiques : approches et concepts*, Québec, CQRI, 1989, pp.79-80 et pp.111-115. Sur le systémisme, on peut lire Robert GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge, CUP, 1981. Sur l'approche bureaucratique, lire le classique de Graham ALLISON, *Essence of Decision*, Boston, Little Brown and Co., 1971. Sur une approche sociétale par le style national, lire Stanley HOFFMAN, *Gulliver empêtré : Essai sur la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Seuil, 1971.
2. Sur la théorie cognitive, on peut lire Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche - La formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*, Québec, PUL, 1994, pp.19 à 28.

qu'ont les images, croyances et perceptions des décideurs sur la formulation des politiques. Un auteur s'inscrivant dans cette école de pensée, Alexander George, soulève un problème intéressant auquel ont continuellement à faire face les dirigeants politiques : celui de répondre, par la formulation d'une politique, à plusieurs préoccupations plus ou moins compatibles. Nous traiterons, dans cet article, de ce problème appelé complexité de valeurs par George³ et du rôle des perceptions dans la prise de décision en politique étrangère. Dans la première partie de notre texte, nous présenterons et discuterons brièvement les deux points théoriques introduits ci-haut. Ensuite, dans la seconde partie, nous montrerons comment la politique américaine au Moyen-Orient est, depuis les années 50, affectée par un problème de complexité de valeurs. Finalement, dans la troisième partie, nous essaierons d'illustrer la pertinence des notions de complexité de valeurs et de perceptions et l'importance de les considérer lorsqu'on procède à l'analyse de la politique étrangère d'un gouvernement. Pour ce faire, nous procéderons à l'étude d'un cas, celui de la politique de l'administration de Ronald Reagan envers l'Iran.

I – Les problèmes de complexité de valeurs et de perceptions

Le phénomène de complexité de valeurs pose un problème pour beaucoup de décideurs car il oblige ces derniers à faire des choix souvent difficiles. De plus, ses conséquences peuvent être très néfastes car il est peu probable que tous les décideurs impliqués dans l'élaboration de la politique étrangère aient fait les mêmes choix, étant entendu qu'ils n'ont peut-être pas tous les mêmes perceptions de la situation à laquelle ils sont confrontés. Ainsi, en plus de pouvoir représenter un casse-tête pour plus d'un décideur, le problème de complexité de valeurs, combiné à celui des perceptions, peut handicaper sérieusement tout l'appareil responsable de la formulation de la politique étrangère d'un État.

A — Impact sur le décideur

Trouver une politique qui satisfasse plusieurs buts et valeurs (*interests and values*) plus ou moins compatibles est une difficulté classique de la prise de décision politique. La formulation de la politique étrangère d'un État n'est évidemment pas exempte de ce problème. La présence, dans un enjeu de politique étrangère par exemple, de plusieurs buts et valeurs divergents, a été baptisée complexité de valeurs par Alexander George.

Comme l'explique George, lorsqu'un décideur politique est confronté au problème de complexité de valeurs, il devient extrêmement difficile pour lui de formuler une politique qui réussira à répondre à l'ensemble de ses préoccupations.

3. Notre traduction de *Value-complexity*, un concept qu'Alexander GEORGE développe dans *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980.

pations⁴. Placé devant l'impossibilité de réconcilier divers buts et valeurs souvent contradictoires, il doit en privilégier certains aux dépens d'autres. Le résultat sera la formulation d'une politique qui ne satisfera vraisemblablement pas toutes les préoccupations du décideur.

Ce problème de complexité de valeurs se présente fréquemment pour la raison très simple qu'il y a rarement, dans la prise de décision en politique étrangère, un paramètre accepté par tous sur lequel les dirigeants politiques peuvent juger du bien-fondé de la décision qu'ils s'appêtent à prendre. En effet, s'il peut être possible pour un individu de déterminer s'il est plus avantageux pour lui de se procurer un produit plutôt qu'un autre (il peut prendre cette décision en comparant les coûts en argent que l'achat des deux produits lui occasionnerait), il est beaucoup plus difficile pour un dirigeant politique de décider quelle priorité il doit favoriser au détriment d'une autre dans l'énoncé d'une politique étrangère. Le critère de décision ne peut certes pas être celui de la rationalité, car celle-ci est subordonnée à la détermination d'objectifs politiques. En effet, ce n'est que lorsque les buts à atteindre sont déjà définis que l'on peut faire intervenir la notion de rationalité afin de choisir les meilleures politiques pour réaliser ces objectifs. Pour cette raison, le concept très élastique de l'intérêt national (une tentative d'application de l'idée de rationalité à la prise de décision en politique étrangère) peut difficilement constituer un critère, même s'il est souvent invoqué pour justifier certaines décisions gouvernementales. En résumé, si un décideur peut éprouver autant de difficultés à formuler une politique étrangère, c'est parce que, lorsqu'il doit favoriser des buts et des valeurs plutôt que d'autres, il ne peut être certain qu'il effectue le bon choix.

Qu'est-ce qui explique la nature du choix fait par un décideur donné ? On peut très bien défendre l'idée selon laquelle la décision d'un dirigeant politique reflète les perceptions qu'il a du monde qui l'entoure et des acteurs qui y évoluent, ces perceptions étant elles-mêmes le produit du système de croyances et de valeurs qui caractérise le décideur⁵. En d'autres termes, chaque décideur politique a sa propre vision du système international et de ses composantes et c'est la nature de cette vision qui peut expliquer la réaction d'un gouvernant devant une situation donnée. Pour plusieurs personnes, les perceptions des dirigeants politiques, en plus d'être modelées par leurs croyances et leurs valeurs, sont aussi influencées par l'environnement politique dans lequel ils ont grandi, les événements qui les ont marqués, les analogies qu'ils peuvent tirer de ces événements, etc.⁶. La diversité et la complexité des facteurs qui façonnent les perceptions des individus rendent donc celles-ci

4. *Ibid.*, p.26.

5. Ceci est le thème d'un livre de Robert JERVIS, *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

6. Il existe une certaine littérature sur les « leçons de l'histoire » en théorie cognitive. Là-dessus, on peut lire, entre autres, Richard NEUSTADT et Ernest MAY, *Thinking in Time : The Use of History for Decisionmakers*, New York, The Free Press, 1986.

difficiles à étudier⁷. Néanmoins, si nous tentons de répondre à notre interrogation sur ce qui détermine le choix que fera un individu qui doit sacrifier certains buts et certaines valeurs pour en privilégier d'autres, nous pouvons certainement avancer que les perceptions sont importantes.

En fait, le problème des perceptions est étroitement lié à celui de la complexité de valeurs. En effet, la nature du choix commandé par le problème de complexité de valeurs est déterminée par les perceptions que le décideur entretient de la situation à laquelle il est confronté. Par contre, les divergences d'opinion engendrées par des différences de perceptions peuvent aussi se manifester sans qu'il y ait un problème de complexité de valeurs. Des décideurs ayant des priorités semblables dans une affaire (tant au niveau des buts que des valeurs) peuvent privilégier des politiques différentes s'ils ne sont pas d'accord concernant les moyens à prendre pour satisfaire ces priorités. Néanmoins, il n'est pas toujours possible de distinguer clairement ce qui est un problème de complexité de valeurs de ce qui est un problème de perceptions.

B — Impact sur la politique de l'État

Dans beaucoup d'États aujourd'hui, l'élaboration de la politique étrangère n'est pas le fait d'un seul homme. Dans certains pays, comme aux États-Unis, elle est le produit d'interactions complexes entre plusieurs individus et organisations. Pour cette raison, il importe de considérer le rôle des principaux personnages impliqués dans la formulation de la politique étrangère et de ne pas se limiter à voir cette dernière comme émanant d'un bloc étatique à caractère monolithique.

Si nous supposons qu'un décideur est confronté à un problème de complexité de valeurs, c'est-à-dire qu'il cherche à formuler une politique qui réconcilierait plusieurs buts et valeurs difficilement conciliables, nous pouvons également penser que les autres décideurs travaillant sur le même dossier feront probablement aussi face à ce même problème. Individuellement, chaque décideur établira des préférences quant aux buts et aux valeurs qui lui semblent les plus importants. Ainsi, avant de confronter ses idées avec celles des autres, il aura déjà une bonne idée des choix qui s'imposent. Comme tous les décideurs de la politique étrangère d'un État n'ont pas forcément les mêmes valeurs ni les mêmes perceptions, ils n'auront probablement pas tous fait le même choix.

Dans de telles circonstances, les conséquences engendrées par le problème de complexité de valeurs et celui des différences de perceptions peuvent être importantes et très nuisibles au processus menant à l'élaboration d'une politique étrangère. En effet, si l'État concerné possède de multiples

7. Sur les perceptions et la prise de décision, autant pour les hommes et femmes politiques que pour l'individu qui, dans la vie de tous les jours, doit faire des choix, lire Irving JANIS et Leon MANN, *Decision-Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*, New York, The Free Press, 1977.

organisations impliquées dans ce processus, il est fort possible que les divergences d'opinion entre individus s'institutionnalisent et deviennent des rivalités entre ces organisations. Nous voyons donc que la théorie d'Allison voulant que la politique étrangère d'un État soit le fruit d'une lutte bureaucratique entre les diverses organisations impliquées dans le processus de prise de décision (une théorie qui a d'ailleurs donné son essor à l'approche bureaucratique), peut souvent être réduite à un différend entre des individus, porte-parole de ces organisations.

Ces divisions au sein des décideurs de la politique étrangère d'un État peuvent entraîner de sérieux ennuis dans sa formulation. Tout d'abord, l'impossibilité pour les dirigeants politiques d'en venir à un consensus sur les buts et valeurs qui doivent primer dans l'énoncé d'une politique donnée peut tout simplement empêcher cette politique de prendre forme. Il en résultera une procrastination des dirigeants politiques face à un enjeu qui peut pourtant nécessiter une décision de leur part. Ensuite, le phénomène de complexité de valeurs, couplé à celui des perceptions, peut rendre incohérentes les politiques formulées par un gouvernement dans un dossier donné. En effet, devant l'impossibilité pour les dirigeants de s'entendre sur les choix qui s'imposent, ils peuvent opter pour l'adoption, dans un certain intervalle de temps, d'une série de politiques qui répondront, en alternance, à tous les buts et valeurs au sujet desquels le groupe de décideurs ne peut établir un ordre de priorité. La politique ainsi formulée par un État paraîtra bien sûr hésitante et incohérente. Finalement, la résultante du problème de complexité de valeurs peut être l'énoncé parallèle de deux politiques s'harmonisant mal entre elles. Ce fut le cas pour le gouvernement de Ronald Reagan qui, en réponse à la révolution islamique iranienne et au conflit irano-irakien, produisit deux politiques divergentes, l'une officielle et l'autre secrète. Mais avant d'aborder ce sujet, voyons pourquoi la formulation de la politique étrangère des États-Unis envers le Moyen-Orient est susceptible de rencontrer des problèmes de complexité de valeurs.

II – Les États-Unis, le Moyen-Orient et l'Iran

Les États-Unis, depuis le début des années 1950, font clairement face à un problème de complexité de valeurs dans l'élaboration de leur politique étrangère envers le Moyen-Orient. En effet, à la suite de la Seconde Guerre mondiale, d'importants changements dans le paysage politique de la région transforment la politique américaine à son égard. Ainsi, les gouvernements des États-Unis qui, avant la Deuxième Guerre, avaient porté très peu d'attention à cette région, poursuivront, après celle-ci, quatre buts et valeurs difficilement conciliables⁸.

8. Ces quatre priorités sont énoncées clairement par Harold Saunders qui fut l'assistant du secrétaire d'État (section du Proche-Orient et de l'Asie du Sud) de 1978 à 1981. Voir American Enterprise Institute Studies In Foreign Policy, *Conversations with Harold H. Saunders-U.S. Policy for the Middle East in the 1980's*, Washington D.C., AEI, 1982, pp. 6-7. Elles sont confirmées par plusieurs autres observateurs.

A — Les États-Unis et le Moyen-Orient : formation d'une politique

Tout d'abord, à cause du début de la guerre froide avec l'Union soviétique, les États-Unis seront préoccupés par l'influence que cette dernière pourra acquérir au Moyen-Orient. Le fait que l'URSS possède des frontières communes avec la Turquie, l'Iran et l'Afghanistan et qu'elle jouisse d'une proximité géographique avec les autres États de la région que les États-Unis n'ont pas, fera que ceux-ci tenteront d'élaborer des politiques qui contrebalanceront les avantages naturels soviétiques. Donc, à partir du début des années 1950, contrer l'influence d'une puissance perçue comme étant résolument expansionniste et hostile aux États-Unis sera une des priorités de la politique américaine envers le Moyen-Orient⁹.

Ensuite, la naissance en 1948 de l'État d'Israël contribuera aussi beaucoup à modeler la politique américaine envers le Moyen-Orient. Protecteurs du nouvel État dès sa venue au monde, les États-Unis accorderont une grande importance à ce que sa sécurité soit assurée. Cette préoccupation des gouvernements américains découle plus de valeurs relatives à la survie du peuple juif que d'objectifs stratégiques précis. En effet, les dirigeants des États-Unis savent très bien que l'État juif peut difficilement jouer le rôle du gendarme américain dans la région en raison des relations tendues qu'il a avec ses voisins. Néanmoins, la protection de l'État d'Israël est une préoccupation importante des États-Unis pour la région.

D'autre part, la fin de la Seconde Guerre mondiale coïncide avec un intérêt renouvelé de l'Occident pour les ressources pétrolières du Moyen-Orient. En effet, la réindustrialisation du Japon et la reconstruction de l'Europe d'après-guerre sont deux des facteurs qui font que le pétrole prend, à cette époque, une nouvelle importance dans l'économie mondiale. Cette hausse de la demande en énergie, combinée à la réduction considérable de l'influence britannique dans les affaires politiques et économiques de la région, force les États-Unis à voir à ce que le flux de pétrole allant du Moyen-Orient vers les États occidentaux demeure ininterrompu. Donc, veiller à ce que les économies américaine et occidentale soient régulièrement approvisionnées en pétrole afin qu'elles puissent fonctionner normalement est une autre tâche que se donnent les États-Unis au Moyen-Orient à partir des années 1950.

Finalement, au cours de la même période, une quatrième priorité américaine dans la région se forme. Elle consiste à assurer la stabilité politique des

9. Bien que la guerre froide soit aujourd'hui chose du passé, il n'est pas certain que la lutte face à l'influence russe dans la région ne sera jamais plus une préoccupation américaine. En effet, la Russie (avant qu'elle ne devienne une république soviétique) a historiquement démontré de l'intérêt pour au moins un État du Moyen-Orient, l'Iran.

États modérés de la région¹⁰. (Sont considérés comme modérés les États qui sont hostiles à l'Union soviétique.) Ainsi, des États tels l'Arabie Saoudite, l'Iran monarchique et l'Irak, l'Égypte de Sadate, la Turquie et le Pakistan bénéficieront tous de la sympathie américaine, une sympathie qui prendra souvent la forme d'une aide militaire.

B — Les États-Unis et l'Iran

C'est un de ces États modérés, l'Iran, qui sera peut-être celui qui revêtira le plus d'importance aux yeux des dirigeants américains. Possédant une frontière commune avec l'Union soviétique et des ressources naturelles perçues comme étant vitales à l'économie occidentale, l'Iran, qui est l'État le plus peuplé du golfe Persique, sera vu comme étant le « grand prix stratégique » de la région. À partir du moment où le chah a consolidé son pouvoir sur l'État iranien, soit environ au début des années 1960, la politique américaine envers l'Iran présente peu de problèmes de complexité de valeurs. (Une exception importante à cela est le dilemme auquel a été confronté Jimmy Carter : défendre le chah ou les droits de l'homme. Dans ce cas, le président devait choisir entre la poursuite d'objectifs stratégiques ou la défense d'un principe qui lui tenait à cœur. Il a plutôt privilégié la première alternative.) Jusqu'à la chute du chah en 1979, l'Iran sera un très bon allié pour les États-Unis. Tout d'abord, il est hostile à l'Union soviétique, ce qui lui vaudra de mériter l'armement américain le plus sophistiqué. Ensuite, il fournit l'économie américaine en pétrole. Enfin, il a d'assez bonnes relations avec les États modérés de la région et cela inclut Israël. Il est donc assez facile pour les États-Unis de formuler une politique envers l'Iran entre le début des années 1960 et 1979. Elle consiste simplement en un appui inconditionnel au chah qui est le garant des quatre intérêts américains dans la région.

En février 1979, le régime du chah est renversé et l'ayatollah Ruhollah Khomeiny proclame l'instauration d'une république islamique en Iran. Les dirigeants américains auront beaucoup de difficulté à comprendre ce régime politique qui rend pour eux moins évidente la formulation de leur politique envers l'Iran. Cela s'explique par plusieurs raisons.

En premier lieu, comme l'indique son slogan « ni l'est ni l'ouest¹¹ », la nouvelle république islamique est à la fois anti-américaine et anti-soviétique,

10. Certaines personnes omettent cette quatrième priorité argumentant qu'elle n'est qu'une façon de satisfaire les trois autres. Pour lire quelqu'un qui raisonne en terme de trois priorités américaines au Moyen-Orient après 1950, voir Richard COTTAM, *Iran and the United States- A Cold War Case Study*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1988, p.116. Cependant, comme le mentionne ce même Cottam, la stabilité politique des États modérés de la région deviendra à certains moments autant une fin qu'un moyen. Lire l'article qu'il a écrit s'intitulant « U.S. and Soviet Responses to Islamic Political Militancy » dans Nikki KEDDIE et Mark GASIOROWSKI, *Neither East nor West- Iran, the Soviet Union and the United States*, New Haven, Yale University Press, 1990, p.282.

11. Ou, comme le disent les Iraniens, *nah sharqi, nah gharbi*, qui peut être traduit par ni oriental ni occidental (neither Eastern nor Western). Voir Maziar BEHROOZ, « Trends in the Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran, 1979-1988 », in Nikki KEDDIE et Mark GASIOROWSKI, *op.cit.*, p.33, note 1.

ce qui représente une bizarrerie pour beaucoup d'hommes politiques américains. En second lieu, son aversion pour le grand Satan américain étant plus grande que celle pour le petit Satan soviétique, les dirigeants américains sont inquiets, dès le départ, de l'avenir des relations américano-iraniennes. En effet, une détérioration des relations entre les deux pays pourrait avoir des conséquences sur leurs échanges commerciaux. (Des échanges qui assurent évidemment aux États-Unis une bonne part des ressources pétrolières dont ils ont besoin.) Ajoutons à cela la position vigoureusement anti-sioniste du nouveau régime et ses aspirations à répandre la révolution au-delà de ses frontières et il est facile de comprendre le bouleversement que représente la révolution iranienne pour les dirigeants américains.

Ce fut la présidence de Jimmy Carter qui, la première, fut confrontée à l'ascension et à la prise de pouvoir des forces islamistes en Iran. C'est l'équipe de Carter qui eut à émettre des politiques face à la révolution iranienne qui entraîna la chute du châh et en réponse à la prise en otages de diplomates américains par des étudiants iraniens appuyés par leur gouvernement¹². Cette prise d'otages dura 444 jours. Elle se termina en janvier 1981, le jour où Ronald Reagan devint président des États-Unis. Cette heureuse coïncidence pour la nouvelle administration ne voulait toutefois pas dire que les États-Unis pouvaient dorénavant oublier l'Iran. De fait, ils ne le feront pas, et l'Iran allait avoir autant de répercussions sur le nouveau gouvernement qu'il en avait eu sur l'ancien.

III – L'administration Reagan et l'Iran

S'il y a un gouvernement dans la récente histoire des États-Unis qui semblait avoir peu de chances d'être aux prises avec un problème de complexité de valeurs, c'est bien celui de Ronald Reagan. En effet, l'équipe républicaine qui prend les rênes du pays en 1981 est très unifiée en ce qui concerne les perceptions que chacun de ses membres entretient du système international, de ses acteurs et de la dynamique des relations internationales. Le président et ses principaux conseillers en matière de politique étrangère voient l'Union soviétique comme une puissance irréductiblement expansionniste. Aux yeux de tous ces décideurs, la nature belliciste de l'URSS est confirmée par sa récente invasion de l'Afghanistan et il appartient aux États-Unis de prendre tous les moyens nécessaires pour freiner la progression soviétique.

Considérant la vision du monde qu'avait le personnel de l'administration Reagan, on pouvait s'attendre à ce que la grande majorité des décisions de politique étrangère soient prises essentiellement en calculant l'impact qu'elles auraient sur le jeu stratégique entre les deux superpuissances, ce qui aurait

12. Sur les problèmes éprouvés par l'administration Carter en ce qui a trait à l'Iran, voir l'excellent livre de Gary Sick, *All Fall Down- America's Tragic Encounter with Iran*, New York, Random House, 1985.

pour effet de simplifier les choix qu'avaient à faire les décideurs. Selon plusieurs observateurs, ce fut effectivement le cas. Par contre, en ce qui concerne l'Iran, l'équipe de Reagan n'a pu éviter le problème de complexité de valeurs.

A — L'administration Reagan et l'Iran : trois factions

Selon un auteur, le gouvernement de Ronald Reagan était divisé en trois factions au sujet de sa politique iranienne¹³. Un premier de ces groupes était préoccupé par les répercussions possibles que le climat politique de la région pouvait avoir sur la stabilité politique de certains de ses États modérés. En effet, l'Iran révolutionnaire était, depuis septembre 1980, en guerre avec l'Irak, et beaucoup d'observateurs craignaient que le chaos que ce conflit faisait régner dans la région du Golfe facilite l'exportation de la révolution iranienne. Ces gens, qui pensaient que dans l'élaboration de la politique américaine envers l'Iran on devait avant tout assurer la stabilité politique des alliés des États-Unis dans la région, étaient surtout présents au département d'État. C'est le deuxième secrétaire d'État de l'administration Reagan, George Shultz, qui fut le principal porte-parole de cette politique.

Un deuxième groupe de décideurs était surtout inquiet de la progression soviétique au Moyen-Orient. Selon eux, l'URSS, qui comptait déjà un bon nombre de clients dans la région (la Syrie, l'OLP et, dans une moindre mesure l'Irak), y avait fait une percée décisive avec son invasion de l'Afghanistan. De plus, pour ces décideurs, la chute du chah d'Iran, qui était un allié sûr pour les États-Unis, et son remplacement par un gouvernement féroce anti-américain était une autre carte dans le jeu soviétique au Moyen-Orient. Il semblait donc raisonnable, pour ces gens, de formuler une politique à l'endroit de l'Iran qui tienne compte de la réalité de l'équilibre des forces américano-soviétiques dans la région. Ces hommes politiques, soucieux de limiter l'influence de l'URSS en Iran, se retrouvaient principalement au sein du personnel du Conseil national de sécurité (CNS) et de l'Agence centrale de renseignements (CIA). Parmi eux, on retrouve les troisième et quatrième conseillers pour la sécurité nationale de Ronald Reagan, Robert « Bud » MacFarlane et John Poindexter, et le directeur de la CIA, William Casey.

Enfin, il existait une troisième faction composée d'individus pour lesquels la sécurité de l'État d'Israël était primordiale. Pour ces gens, la chute du chah et la proclamation d'une république islamique en Iran était un désastre pour Israël. En effet, l'opposition de l'Iran monarchique à l'État juif se limitait surtout au contenu des discours officiels qui dénonçaient sans grande conviction le sionisme. En pratique, les relations entre les deux pays étaient très bonnes. D'un côté, Israël se réjouissait de pouvoir effectuer des échanges commerciaux avec un État de la région qui soit modéré à son égard. De l'autre,

13. Voir Eric HOOGLUND, « The Policy of the Reagan Administration toward Iran », in Nikki KEDDIE et Mark GASIOROWSKI, *op.cit.*, pp.180 à 201.

l'Iran avait un partenaire qui, comme lui, voyait le nationalisme arabe d'un mauvais œil. Avec l'arrivée des mollahs à la tête de l'État iranien, la complaisance face à Israël se changea en un anti-sionisme virulent, ce qui inquiéta beaucoup de gens dans la capitale américaine. En général, ces derniers verront d'un bon œil les politiques suggérées par les décideurs préoccupés par l'Union soviétique, car elles rejoindront aussi leurs préoccupations.

L'existence de ces trois groupes de gens ayant des priorités différentes en ce qui concerne les buts et les valeurs que devait chercher à atteindre la politique américaine envers l'Iran est un bon indicateur de la présence d'un problème de complexité de valeurs. Nous analyserons brièvement les conséquences qu'a eu la complexité de valeurs pour l'administration Reagan dans l'élaboration de sa politique iranienne. Pour ce faire, nous examinerons tout d'abord la politique privilégiée par le département d'État, une politique qui avait pour but premier d'assurer la stabilité politique des États modérés de la région. Ensuite, nous verrons quelle politique favorisaient les officiels du personnel du CNS et de la CIA pour qui l'endiguement de l'URSS était vital.

B — Le choix pro-arabe du département d'État

Le premier secrétaire d'État du gouvernement Reagan fut l'ancien commandant en chef des forces alliées en Europe, le général Alexander Haig. C'est ce dernier qui introduisit le concept de consensus stratégique dans la diplomatie américaine au Moyen-Orient, définissant ainsi l'orientation générale que prendraient les politiques du département d'État envers cette région sous l'administration Reagan.

Selon Haig, la chute du châh avait fait très mauvaise impression auprès des États arabes modérés du Moyen-Orient en raison de l'inaction du gouvernement Carter face à la révolution iranienne¹⁴. Les dangers de contagion qu'entraîne la révolution iranienne et la perception que l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS est peut-être le début d'une vaste opération soviétique au Moyen-Orient poussent aussi Haig à vouloir élaborer un consensus stratégique au Moyen-Orient¹⁵. Pour ce faire, le secrétaire d'État cherche à poser des gestes concrets pour prouver aux Arabes modérés que le gouvernement des États-Unis est fermement derrière eux. Un de ces gestes sera la vente d'armements sophistiqués à l'Arabie Saoudite (les avions de détection AWACS et de l'équipement pour les F-15 saoudiens)¹⁶.

14. Alexander HAIG, *Caveat: Realism, Reagan and Foreign Policy*, New York, MacMillan, 1984, p.169.

15. L'idée de Haig que deux forces dangereuses, l'islamisme et l'expansionnisme soviétique, menacent la stabilité de la région semblait être partagée par les dirigeants de l'Égypte, de l'Arabie Saoudite, de la Jordanie et d'Israël. Voir Alexander HAIG, *ibid.*, pp.169-170.

16. La décision de vendre à l'Arabie Saoudite de l'équipement qui allait accroître les capacités de ses F-15 et des AWACS avait été prise à l'origine par l'administration Carter. Ceci enlevait quelque peu de marge de manœuvre aux décideurs républicains. Néanmoins, ceux-ci auraient pu revenir sur la décision de leurs prédécesseurs et annuler la vente s'ils l'avaient voulu.

Vendre des armes à un pays arabe telle l'Arabie Saoudite présentait un problème de complexité de valeurs pour les dirigeants américains. En effet, il était impossible de convaincre Israël que ces armes serviraient à protéger le royaume contre l'Union soviétique et les forces islamistes et non à faire la guerre à l'État juif¹⁷. Ainsi, en vendant du matériel militaire à l'Arabie Saoudite, les États-Unis affaiblissaient la sécurité d'Israël. (Cela était du moins la vision des Israéliens). D'un autre côté, les dirigeants saoudiens semblaient attacher une grande importance à cette transaction au point d'y faire dépendre l'amitié entre les deux États¹⁸. Aucune décision ne pouvait plaire à la fois à l'Arabie Saoudite et à Israël.

Haig, jouissant de l'appui du président Reagan et du secrétaire à la Défense, Caspar Weinberger¹⁹, décida de procéder avec la vente. (Il dut auparavant lutter féroce­ment contre le Congrès plutôt pro-israélien sur cette question). En formulant cette politique, le secrétaire d'État réussissait à concilier au moins deux des buts fondamentaux des États-Unis au Moyen-Orient : résister aux Soviétiques et assurer la stabilité politique des États modérés. Le second but était au moins aussi important que le premier comme tend à le montrer une déclaration du président Reagan qui soulignait que les États-Unis ne laisseraient pas l'Arabie Saoudite devenir un autre Iran²⁰. Cependant, la vente d'armes à un État arabe allait contre une autre priorité américaine au Moyen-Orient qui consiste à assurer la sécurité d'Israël. Cette conséquence était inévitable, compte tenu du choix fait par le département d'État face à ce problème de complexité de valeurs.

Tout comme son choix de politique dans l'affaire de la vente d'armes à l'Arabie Saoudite, l'attitude d'Alexander Haig face au conflit irako-iranien reflète l'importance qu'il accordait à la stabilité politique des États de la région alliés des États-Unis.

La politique officielle des États-Unis dans ce conflit était la neutralité. C'est l'administration Carter qui fut tout d'abord confrontée à la guerre Iran-Irak. Aux prises avec la crise des otages, le gouvernement de Jimmy Carter ne pouvait certainement pas donner son appui à la république islamique. Prendre le parti de l'Irak aurait aussi été difficile car Saddam Hussein, en plus d'avoir été l'agresseur, était toujours considéré à ce moment-là comme un client de l'URSS. Demeurer neutre dans ce conflit semblait donc un choix logique pour l'équipe de Carter. Cette politique sera poursuivie par l'administration républicaine. Cependant, au printemps 1982, la situation sur le terrain change à l'avantage de l'Iran. En effet, l'Irak, qui avait profité d'une attaque surprise pour pénétrer en Iran, voit des milliers de volontaires iraniens

17. Voir la réaction du premier ministre israélien Begin lorsqu'il apprit que les États-Unis considéraient vendre des armes à l'Arabie Saoudite dans Alexander HAIG, *op.cit.*, p. 168.

18. *Ibid.*, p. 168.

19. *Ibid.*, p. 175.

20. *Ibid.*, p. 190.

refouler son armée de l'autre côté de la frontière qui sépare les deux pays. Inquiet des conséquences que cela pourrait avoir sur la stabilité de la région, Haig proposera de modifier quelque peu la position américaine.

Pour le secrétaire d'État, la continuation du conflit risquait d'engendrer beaucoup d'instabilité dans la région du Golfe. C'est pour cette raison qu'il jugeait que les États-Unis ne devaient pas se contenter d'espérer que la guerre se termine le plus rapidement possible, mais qu'ils devaient chercher à y mettre fin par divers moyens diplomatiques²¹. Selon ce raisonnement, la fin de la guerre diminuerait les risques de contagion de la révolution islamique aux autres pays musulmans de la région. Si les efforts du gouvernement américain pour mettre fin aux hostilités n'étaient pas couronnés de succès, les États-Unis auraient au moins montré aux États du Golfe qu'ils n'étaient pas les seuls à s'opposer aux forces islamistes révolutionnaires²². Mais les inquiétudes du secrétaire d'État ne semblaient pas être partagées par les autres décideurs de l'administration puisque ses recommandations ne furent pas suivies.

En résumé, lorsqu'il fut dirigé par Alexander Haig, le département d'État choisit de privilégier des politiques qui protégeaient les États alliés des États-Unis au Moyen-Orient des forces extérieures considérées comme subversives, l'islamisme et le communisme. Le secrétaire d'État n'a pu convaincre Israël de la pertinence de son consensus stratégique qui avait pour ambition de s'occuper en même temps de ces deux intérêts. Contrairement à ce que Haig a pu croire, il ne semblait pas exister de consensus stratégique au Moyen-Orient.

À l'été 1982, George Shultz devint le nouveau secrétaire d'État des États-Unis suite à la démission d'Alexander Haig. Tout comme son prédécesseur, Shultz croyait fermement que les États-Unis devaient activement chercher à mettre fin à la guerre Iran-Irak car il craignait l'exportation de la révolution islamique. En effet, comme il le mentionne dans ses mémoires, le secrétaire d'État croyait que la récente poussée iranienne représentait une menace pour l'existence même des États arabes du Golfe²³. En conséquence, la poursuite de la guerre, qui tournait à l'avantage de l'Iran, devait être arrêtée à tout prix.

La stratégie de Shultz pour mettre fin aux hostilités consista à tenter de freiner les ventes d'armes en direction de l'Iran et de l'Irak. Contrairement à Haig, sa politique en vue de mettre un terme au conflit irako-iranien eut l'appui du président. Ainsi, au printemps 1983, l'idée de ne fournir d'armes ni à l'Iran ni à l'Irak et d'encourager les autres États à faire de même devint une politique officielle du gouvernement des États-Unis qui fut baptisée *Operation Staunch*. Cependant, lorsqu'il apparaissait de plus en plus certain que seul

21. Dans ses mémoires, Haig parle d'attirer l'attention de la communauté internationale sur la guerre (il utilise l'expression *internationalize the Iran-Iraq war*) sans toutefois que les États-Unis participent directement à une conférence de paix. Voir *ibid.*, p.334, note de bas de page.

22. *Ibid.*,

23. George SHULTZ, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State*, New York, Charles Scribner's Sons, 1993, p.236.

l'Iran pouvait sortir victorieux de la guerre, la dynamique de l'*Operation Staunch* changea sensiblement.

Lorsque le secrétaire d'État eut atteint la ferme conviction que l'Irak était, au Moyen-Orient, la seule puissance militaire qui pouvait s'opposer à l'exportation de la révolution iranienne, il en vint à la conclusion que les États-Unis ne pouvaient rester complètement neutres dans le conflit²⁴. Donc, à partir de 1983, et cela malgré l'*Operation Staunch*, la position américaine face au conflit irano-irakien se modifia peu à peu en faveur de l'Irak. Quoique non officiel, ce changement de cap est réel. Dès l'automne 1983, les États-Unis, sous l'impulsion du département d'État, ne tentaient plus de décourager la vente d'armes à l'Irak. Selon plusieurs, ils ont au contraire encouragé leurs alliés à fournir le régime de Saddam Hussein en armes et à l'aider financièrement²⁵. Ce geste, bien que plus ou moins compatible avec la politique officielle du gouvernement des États-Unis dans le conflit irano-irakien, s'inscrivait néanmoins dans une série d'actions destinées à appuyer l'Irak dans sa guerre avec son voisin. En effet, dès 1982, l'administration Reagan enlevait le nom de l'Irak de la liste des États soupçonnés de financer le terrorisme international. Subséquemment, au début de l'année 1983, le gouvernement américain alloua à l'Irak quelque 400 millions de dollars de crédits pour l'achat de produits agricoles américains²⁶. Cette rapide amélioration des relations entre les deux pays mena à la restauration des relations diplomatiques qui avaient été rompues suite à la guerre israélo-arabe de 1967.

Il est donc clair qu'à l'instar de son prédécesseur Alexander Haig et même plus que lui, George Shultz a adopté une position pro-arabe dans sa politique envers l'Iran. En d'autres termes, confronté au problème de complexité de valeurs dans la formulation de sa politique face à l'Iran, le département d'État a choisi de privilégier la stabilité politique des États modérés de la région, peut-être aux dépens d'autres préoccupations comme l'endiguement de l'URSS et la sécurité d'Israël. Une analyse rapide de ce choix peut montrer à quel point le problème de complexité de valeurs a été aigu dans le cas de la politique iranienne des États-Unis sous Reagan.

Tout d'abord, le rapprochement avec l'Irak est très surprenant si l'on considère qu'en période de guerre froide l'endiguement de l'Union soviétique était la première priorité du gouvernement des États-Unis. En effet, le régime que le département d'État proposait d'armer pour l'aider dans sa guerre contre l'Iran est ce même régime que les États-Unis et l'Iran du châh avaient tenté de déstabiliser en 1975 par la voie des rebelles kurdes. Du point de vue améri-

24. *Ibid.*, pp.240-241.

25. Sur le rapprochement américano-irakien, voir Joe STORK et Martha WENGER, « US Ready to Intervene », *Merip Reports*, Juillet - Septembre 1984, no.125-126, pp.44-48. Il faut cependant noter que si plusieurs auteurs soutiennent que les États-Unis ne s'opposaient plus à ce que leurs alliés vendent des armes à l'Irak à partir de l'automne 1983, ce n'est pas ce que prétend le secrétaire d'État Shultz. Voir ses mémoires, p. 240.

26. Joe STORK et Martha WENGER, *op.cit.*, p.45.

cain, cette action visait à affaiblir ou renverser un régime perçu comme étant un satellite de l'URSS. Quelques années plus tard, à peu près au moment où les livraisons d'armes soviétiques vers l'Irak recommencent (elles avaient été interrompues suite à son attaque contre l'Iran) le département d'État américain formule une politique d'appui au client soviétique dans sa lutte contre une république islamique anticomuniste. Il est donc évident qu'en ayant pour but d'éviter l'exportation de la révolution islamique à d'autres pays musulmans du Moyen-Orient, le secrétaire d'État Shultz était prêt à sacrifier un peu d'influence soviétique dans la région.

Deuxièmement, en penchant vers l'Irak, les États-Unis se rapprochaient d'un régime qui avait été perçu par Israël (et qui l'était toujours) comme un de ses ennemis les plus radicaux et s'opposaient à un autre régime, celui de l'Iran, qui avait besoin d'une certaine forme de coopération avec Israël, ne serait-ce que pour obtenir des pièces de rechange pour son équipement militaire d'origine américaine. Finalement, le département d'État a décidé d'appuyer l'Irak contre l'Iran malgré le fait que ce soit l'armée irakienne qui ait commencé les attaques contre les pétroliers transportant du pétrole iranien.

Il semble donc que la volonté des États-Unis d'assurer la stabilité politique des États modérés du Moyen-Orient, qui avait été longtemps vue comme étant une façon d'atteindre d'autres buts, était devenue une fin en soi. En effet, la politique officielle du gouvernement républicain des États-Unis dans le conflit irano-irakien s'explique par l'importance que donnaient les hauts dirigeants du département d'État à l'endiguement de la révolution islamique et donc à la sauvegarde des régimes politiques alliés des États-Unis au Moyen-Orient.

C — L'obsession soviétique du personnel du CNS et de la CIA

Pour plusieurs individus au sein de l'administration Reagan, le nouveau régime politique iranien était très vulnérable à l'influence, à la propagande, voire à la manipulation soviétique. Cette façon de considérer l'Iran a fait naître au sein de plusieurs organisations liées à l'élaboration de la politique étrangère américaine des options de politiques qui différaient totalement de celles du département d'État.

Pour le secrétaire à la Défense, Caspar Weinberger, les dirigeants de la république islamique étaient des « terroristes » et des « fanatiques religieux » qui, probablement encouragés par l'URSS, s'employaient à ridiculiser les États-Unis et à s'attaquer à leurs intérêts au Moyen-Orient. Il était donc impossible d'avoir des relations normales avec un tel État²⁷. Cette opinion était partagée par le directeur de la CIA, William Casey, et par quelques membres du

27. Sur les perceptions qu'avait Weinberger de la république islamique, voir Caspar WEINBERGER, *Fighting for Peace: Seven Critical Years in the Pentagon*, New York, Warner Books, 1990, pp.356-357.

personnel du CNS. Ces gens ont examiné, pendant les premières années de l'administration Reagan, la possibilité de renverser le régime de Khomeiny²⁸.

C'est principalement le chef de la CIA lui-même qui s'attarda à élaborer des plans visant à se débarrasser de Khomeiny. L'idée de Casey était d'utiliser des groupes de monarchistes en exil pour chasser l'ayatollah d'Iran et le remplacer par Reza Pahlavi, le jeune fils du défunt châh. L'idée plut au président Reagan (il signa un papier autorisant l'Agence de renseignements à mener des discussions avec les groupes opposés à Khomeiny) mais beaucoup moins au département d'État et à plusieurs officiels de la CIA qui avaient des doutes sur la faisabilité d'un tel projet et qui gardaient de mauvais souvenirs de l'Iran et de la famille Pahlavi. Casey continua tout de même, avec l'aide de différents intermédiaires, à garder le contact avec les monarchistes iraniens et avec certains officiels du gouvernement israélien qui avaient eux aussi envisagé la possibilité de s'impliquer dans la préparation d'un coup d'État en Iran²⁹. Cependant, la trop forte opposition des autres départements rendait un appui américain vigoureux à une action contre Khomeiny peu probable.

Même si ce coup d'État n'a jamais été tenté, il faisait toujours l'objet de discussions au début de l'année 1984 comme le démontre une analyse présentée par le responsable des affaires du Moyen-Orient dans l'organisation du CNS, Geoffrey Kemp, au conseiller pour la sécurité nationale Robert MacFarlane³⁰. Pour Kemp, les activités terroristes au Liban de groupes soupçonnés d'être liés à l'Iran, la menace que cet État représente pour les réserves de pétrole de la région et aussi les relations chaleureuses existant entre la république islamique et la Syrie (vue comme étant un satellite soviétique) nécessitent que soient reprises les actions clandestines à l'encontre du régime des mollahs. Il mentionne aussi que, avec une aide extérieure suffisante, les monarchistes iraniens ont bon espoir de pouvoir mettre en place à Téhéran un gouvernement pro-occidental.

Mais, en 1984, la plupart des officiels américains ont perdu confiance dans les chances des partisans de Reza Pahlavi de rétablir la monarchie en Iran et ont accepté la réalité de la république islamique rendant l'analyse de Kemp marginale. Par contre, de plus en plus de gens sont inquiets de l'influence que l'URSS semble avoir en Iran.

Selon eux, l'interdiction du parti marxiste iranien Toudeh en février 1983 est une preuve de l'étendue de la pénétration que l'URSS a réussie en Iran. Le Toudeh avait retenu l'attention des nombreuses agences de renseignements américaines depuis sa naissance en 1941. Sa participation à la révolution et son appui à la république islamique avaient même fait douter quelques

28. Voir Bob WOODWARD, *Veil: The Secret Wars of the CIA, 1981-1989*, New York, Simon and Shuster, 1987, pp.111-112.

29. Pour plus de détails, voir Samuel SEGEV, *The Iranian Triangle: The Untold Story of Israel's Role in the Iran-Contra Affair*, New York, The Free Press, 1988, pp.1-25.

30. Voir J. TOWER, E. MUSKIE et B. SCOWCROFT, *The Tower Commission Report*, New York, Bantam Books, 1987, p.104.

observateurs et décideurs du caractère autochtone de la révolution. Puis, à l'été 1982, un diplomate soviétique ayant fait défection à l'ambassade britannique à Téhéran révèle que plusieurs membres influents du Toudeh communiquaient régulièrement avec Moscou³¹. Cet incident, ainsi que les mesures répressives qui suivirent à l'égard du Toudeh, achevèrent de persuader plusieurs décideurs américains que les États-Unis devaient revoir leur politique iranienne pour s'opposer à la montée de l'influence soviétique en Iran.

Deux analyses furent particulièrement importantes en ce qui a trait au développement d'une nouvelle politique américaine envers l'Iran.

Tout d'abord, le 17 mai 1985, un analyste de la CIA, Graham Fuller, remet au directeur Casey un mémorandum s'intitulant *Toward a Policy on Iran*³². Pour Fuller, la situation en Iran n'évolue pas conformément aux intérêts des États-Unis. Selon lui, le régime de Khomeiny est chancelant et l'URSS est dans une excellente position pour influencer la guerre de succession qui s'annonce alors que les États-Unis n'ont aucun moyen de le faire. Selon ce raisonnement, la politique du gouvernement américain d'empêcher la vente d'armes à l'Iran sert plus les intérêts de l'URSS que ceux des États-Unis. Il suggère donc que le gouvernement des États-Unis montre qu'il est prêt à avoir de bonnes relations avec la république islamique. Une des politiques suggérées pour en arriver à ce résultat est de permettre à des États alliés de vendre des armes à l'Iran.

Un deuxième mémorandum, provenant cette fois de deux analystes du personnel du CNS, Donald Fortier et Howard Teicher, fut remis au conseiller spécial Robert MacFarlane le 11 juin 1985³³. Ressemblant beaucoup à la réflexion de Fuller, le rapport de Teicher et Fortier est un appel pour une nouvelle politique américaine envers l'Iran destinée à contrer la progression soviétique au Moyen-Orient. Pour ce faire, les deux hommes suggèrent, entre autres, que les États-Unis encouragent leurs alliés à vendre de l'équipement militaire à la république islamique afin de montrer à celle-ci qu'il existe une alternative à l'URSS.

Ces deux analyses n'ont pas fait l'unanimité parmi les autres organisations liées à l'élaboration de la politique étrangère des États-Unis. Le chef du département d'État, George Shultz, soulignait qu'un rapprochement entre l'Iran et l'URSS tel que prédit dans les deux propositions de politique était peu probable considérant les relations difficiles ayant existé par le passé entre les deux États. De plus, Shultz s'oppose fermement à l'idée de permettre à des alliés de vendre des armes à l'Iran car cela va, croit-il, contre l'intérêt des États-Unis qui est de contenir le khomeinisme et de mettre fin au conflit Iran-Irak³⁴.

31. Cette liste de noms aurait été communiquée au gouvernement iranien par les Anglais et les Américains. Voir Eric HOOGLUND « The Policy of the Reagan Administration toward Iran », in Nikki KEDDIE et Mark GASIOROWSKI, *op.cit.*, p.184 et p.195.

32. Pour de larges extraits de cette analyse, voir J. TOWER, E. MUSKIE et B. SCOWCROFT, *op.cit.*, pp.112-115.

33. *Ibid.*, pp.116-119.

34. Pour la réaction de Shultz, voir *ibid.*, pp.118-119.

Pour sa part, le secrétaire à la Défense, Caspar Weinberger, bien qu'étant tout à fait en accord avec l'idée qu'il fallait contrer l'expansionnisme soviétique en Iran, trouva absurdes plusieurs des idées avancées dans les deux analyses. Pour lui, un rapprochement avec l'Iran était inacceptable à moins que le régime de Khomeiny fasse preuve de plus de modération ou qu'il soit remplacé par un autre plus raisonnable. Pour reprendre sa comparaison, amorcer un dialogue avec Khomeiny et lui vendre des armes était aussi logique qu'inviter Qadhafi à dîner³⁵. Par contre, d'autres décideurs, comme le conseiller spécial Robert MacFarlane et le directeur de la CIA, William Casey, étaient plutôt d'accord avec les recommandations faites dans les rapports. Casey, par exemple, a réagi à ces deux papiers en écrivant qu'il croyait aussi qu'il était temps pour les États-Unis de poser des gestes concrets pour rétablir une certaine influence américaine en Iran afin d'éviter que l'URSS ne soit la bénéficiaire des changements qui s'annoncent en Iran³⁶. Donc, même si Casey et MacFarlane rejoignaient le secrétaire à la Défense Weinberger quant à l'objectif stratégique qui devait être privilégié dans l'élaboration de la politique iranienne du gouvernement des États-Unis, leurs différentes perceptions du régime de Téhéran leur suggéraient l'application de politiques différentes.

Un autre groupe de gens se joignait à Casey et MacFarlane dans leur approbation d'une reprise de contact du gouvernement américain avec la république islamique. Il était évident pour ces gens que, si les États-Unis voulaient améliorer leurs relations avec l'Iran par le biais de transferts d'armes, Israël pouvait être un intermédiaire précieux. Impliqué dans des discussions américano-iraniennes, l'État juif pouvait, au même titre que les États-Unis, espérer une certaine normalisation de ses relations avec l'Iran. Pour Israël, un rapprochement avec la république islamique était souhaitable pour faire contrepoids à ses voisins arabes. À Washington, où beaucoup d'officiels du personnel du CNS étaient préoccupés par la situation d'Israël (principalement le consultant spécial pour les affaires iraniennes, Michael Ledeen), une amélioration des relations israélo-iraniennes était plus que nécessaire.

Les différentes visions que les décideurs américains avaient du problème iranien montrent bien les difficultés qu'engendre le phénomène de complexité de valeurs dans la prise de décision politique. Pour les auteurs des mémorandums mentionnés plus haut, il était nécessaire de formuler une politique à l'égard de l'Iran qui aurait pour effet de rendre l'URSS moins attrayante aux dirigeants iraniens. Vendre des armes à la république islamique était un moyen de montrer à cette dernière que, même si elle était plutôt isolée sur la scène internationale, elle n'avait pas forcément à chercher une relation privilégiée avec l'Union soviétique. Évidemment, en pratiquant une telle politique, les États-Unis couraient le risque que la révolution reprenne de la vigueur, avec tout ce que cela pouvait impliquer (entre autres choses une victoire militaire contre l'Irak.)

35. Pour la réaction de Weinberger, voir *ibid.*, pp.119-120.

36. *Ibid.*, p.120.

Pour George Shultz et le département d'État, contenir la révolution islamique et ainsi protéger la stabilité politique des autres États musulmans de la région devait être la priorité des États-Unis dans la formulation de leur politique envers l'Iran. Considérant ces priorités, il ne pouvait accepter les recommandations faites par les analystes de la CIA et du personnel du CNS. Ces dernières ont aussi été rejetées par le secrétaire à la Défense, Caspar Weinberger, mais pour des raisons différentes. Contrairement à Shultz, Weinberger partageait l'opinion émise dans les deux rapports quant à la progression de l'influence soviétique en Iran et l'importance de la contrer. Cependant, sa perception des dirigeants iraniens faisait qu'il ne croyait pas qu'il était possible d'agir rationnellement avec eux.

Cependant, pour beaucoup de gens à l'intérieur de la CIA et du personnel du CNS une politique d'ouverture envers l'Iran était la meilleure politique possible compte tenu du but premier à atteindre, soit l'endiguement de l'Union soviétique. Trois personnages de haut niveau partageant cette analyse; le directeur de la CIA, William Casey, le conseiller pour la sécurité nationale, Robert MacFarlane, et son successeur à ce poste l'amiral John Poindexter, vont voir à ce que se matérialisent les propositions de leurs subalternes.

Ainsi, en 1985 et en 1986, l'Iran reçut des armes américaines, tout d'abord par l'intermédiaire d'Israël puis des États-Unis directement, dans ce qui allait être plus tard appelé le scandale Iran-Contra. Ces transactions, qui avaient pour double but l'amélioration des relations Iran-États-Unis et la libération d'otages américains détenus au Liban par des groupes pro-iraniens, furent menées secrètement car elles allaient contre la politique officielle du gouvernement des États-Unis envers l'Iran telle qu'incarnée par l'*Operation Staunch*.

Conclusion

Les États-Unis, en raison du très grand nombre d'individus et d'organisations impliqués de près ou de loin dans la construction et la mise en œuvre de leur politique étrangère, sont particulièrement vulnérables au problème de complexité de valeurs. Lorsqu'ils doivent émettre des politiques concernant la région du Moyen-Orient, par exemple, les décideurs américains sont souvent placés dans une situation où ils doivent tenter de concilier des buts et des valeurs parfois difficilement conciliables, soit la sécurité d'Israël, la stabilité politique des États modérés de la région, l'accessibilité au pétrole et, pendant la guerre froide, l'endiguement de l'Union soviétique. Dans l'exemple que nous avons considéré, les jugements différents portés par des décideurs de haut niveau sur quels buts et quelles valeurs devaient avoir priorité sur les autres et les différences de perceptions sur la façon d'atteindre ces buts et valeurs ont engendré l'élaboration et l'application simultanée de deux politiques divergentes. La politique du rapprochement avec la république islamique était défendue par des décideurs qui craignaient que l'URSS accroisse son

influence en Iran. Ces décideurs, qu'on retrouvait surtout dans le personnel du CNS et à la CIA, bénéficiaient de l'appui de certains autres individus qui s'inquiétaient de la situation d'Israël rendue plus difficile depuis la chute du châh. La politique d'endiguement de la révolution islamique était celle de gens, préoccupés par la stabilité politique des États modérés de la région, qui voulaient réduire les risques de contagion de la révolution. Ce qui est intéressant d'observer est que les conflits de buts et de valeurs entre les décideurs se sont institutionnalisés. Devant leur incapacité de faire approuver leur politique par les autres organisations liées à la politique étrangère (le département d'État et le département de la Défense), certains membres du personnel du CNS et de la CIA, appuyés par leur supérieurs immédiats, ont décidé de la mettre eux-mêmes en oeuvre. Ainsi, alors que le département d'État américain tentait, dans le cadre d'*Operation Staunch*, de décourager les ventes d'armes à l'Iran, la CIA et l'organisation du CNS préparaient des transferts d'armes en direction de la république islamique.

La mise en œuvre par un gouvernement de deux politiques divergentes, chacune soutenue par un groupe de décideurs, est une conséquence possible, quoique extrême, du phénomène de complexité de valeurs. À un moindre degré, ce dernier peut causer une certaine paralysie de l'appareil de prise de décision de la politique étrangère ou produire une politique étrangère incohérente. Parce que les décideurs politiques ont chacun des croyances et des valeurs qui leur sont propres, ils perçoivent souvent différemment les situations qui se présentent à eux, rendant le problème de complexité de valeurs souvent inévitable. Par contre, il est plus facile d'identifier un problème de complexité de valeurs que de composer avec lui. Il est probable que l'ignorer est une mauvaise décision, comme le suggère l'analyse du cas de la formulation de la politique iranienne de l'administration Reagan. Une meilleure idée est de le reconnaître et de débattre des choix qu'il implique. Par contre, cette dernière stratégie n'assure nullement de bons résultats. Même lorsque les désaccords des décideurs sont exposés et discutés, le choix final peut résulter en une politique inadéquate si elle est un compromis entre les options des différents décideurs. Il peut aussi donner une politique incompatible avec d'autres politiques déjà formulées si on choisit d'alterner les buts et les valeurs qui seront privilégiés dans un enjeu. Il ne semble pas exister de solution facile au casse-tête de la complexité de valeurs.